

FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHA NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2014 SOB A PERSPECTIVA DA ECONOMIA DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Gabriel Victor Lisboa de Almeida (IC) e Paulo Rogério Scarano (Orientador)

Apoio: PIBIC Mackenzie

RESUMO

Este artigo aborda as características das relações entre grupos empresariais e a atividade pública no contexto das eleições presidenciais para a Presidência da República de 2014 sob uma perspectiva exploratória-descritiva baseada na teoria da Escolha Pública, em que se faz uso do instrumental analítico das Ciências Econômicas sobre temas de Ciência Política. Para tanto, faz-se uma exposição resumida da teoria em torno do comportamento de grupos de interesse na busca por seus objetivos em um Estado democrático compreendido como sendo um meio processual pelo qual podem, ao exercer influência sobre administradores públicos, alcançar interesses específicos às suas atividades. Também é apresentada a legislação responsável por regular o ato de doação de recursos para campanhas eleitorais que estava em vigor durante o pleito de 2014, bem como os principais grupos privados doadores e as relações possivelmente estabelecidas entre estes e os administradores públicos receptores de recursos para a execução de suas campanhas. Por fim, faz-se um resumo dos principais elementos que podem tomados como exemplos de possíveis interesses dos principais grupos doadores para campanhas.

Palavras-chave: Teoria da Escolha Pública; Eleições Presidenciais; Financiamento de Campanha.

ABSTRACT

This article discusses the characteristics of the relationship between business groups and public activity in the context of the presidential elections in 2014 under an exploratory-descriptive approach based on the Public Choice theory, in which it makes use of the analytical tools of Economic Sciences on political issues. Therefore, a brief exposition of the theory of the theory about the behavior of interest groups in pursuit of their goals in a democratic state understood as a procedural means by which they can, influencing public officials, achieve specific interests to their activities. It also is presented the legal topics by responsible legislation the donation act of funds for election campaigns that was in effect during the 2014 elections, as well as major donors and relations possibly established between them and the public managers that received

these resources for their campaigns. Finally, it makes a summary of the main elements that can be taken as examples of possible interests of the major donor groups for campaigns.

Keywords: Public Choice Theory; Presidential Elections; Election Campaign Floating.

INTRODUÇÃO

Frequentemente ouve-se em círculos acadêmicos e jornalísticos a noção de que o sistema econômico baseado em trocas entre empresas e indivíduos é dotado de imperfeições, ou falhas de mercado, e que a solução para tais defeitos seria a intervenção governamental para corrigi-los. Esta ideia, portanto, considera incorreta a noção de que os mercados são capazes de se autorregular com movimentos de oferta e demanda ao longo do tempo tal como expressa a teoria econômica neoclássica (MARSHALL, 1890). Contudo, é comum que esses mesmos comentadores cometam erros em suas análises sobre a atuação de governos democráticos pois a realidade dos processos governamentais conflituam consideravelmente às visões normativa largamente encontrada na percepção do chamado *mainstream*, ou pensamento corrente da maior parte da população.

A ideia de um governo “do povo, pelo povo, para o povo” declarada no famoso discurso de Gettysburg, Pennsylvania, por Abraham Lincoln em 1863 não poderia persistir em termos reais no atual modelo de democracia adotado em grande parte do mundo. Gordon Tullock, ao se referir a atuação do governo prevalecente nos Estados Nacionais contemporâneos afirma que:

Lincoln would now see government not of, by, and for all the people but of, by, and for some kinds of people. He would see it not as of all the people but as of the political activists. He would see government not as by the people but as managed by the politicians and their officials. And he would see government not as for the ordinary people but as for the organized in well-run, well-financed, and influential business, professional associations, and trade unions. It is government “of the Busy (political activists), by the Bossy (government managers), for the Bully (lobbying activists)”. (TULLOCK, 2002)

Neste sentido, os administradores do Estado pouco se diferenciariam dos agentes privados considerados motivados unicamente pelo auto-interesse e dotados de aspectos racionais que utilizam para atingir fins estabelecidos. Os agentes políticos seriam uma extensão do poder econômico exercido por grupos privados, entidades de classes e afins, cujo fim seria promover os interesses dos seus representados e maximizar suas preferências. Além disso, visto que a democracia, sendo entendida como um processo no qual candidatos concorrem entre si para alcançar determinado cargo na estrutura burocrática estatal por meio da corrida

por votos dos eleitores, faz-se necessário atender também as preferências populares na medida certa para alcançar a quantidade maximizadora de votos e suficiente para ser nomeado.

A diversidade de candidatos, seus discursos e decisões, portanto, seriam uma função do ambiente político formado pela ação coletiva dos demais agentes, das preferências da parcela do eleitorado que confiou (ou potencialmente confiaria) seus votos a tal candidato e das preferências dos grupos de interesse envolvidos no processo eleitoral cuja relação seria estabelecida no ato de doação para financiamento de campanha tal como um investimento corporativo pois, estabelecido este elo, o candidato, sendo eleito, tornar-se-ia representante de seus interesses proporcionando aos seus financiadores posições preferenciais na oferta de bens e serviços públicos.

Assim considerada a atividade governamental, propôs-se como problema central desta pesquisa o seguinte questionamento: “Quais são as características do financiamento privado da campanha eleitoral nas eleições presidenciais de 2014?”. Para tanto, por meio de uma pesquisa de caráter exploratório percorre-se aqui os seguintes objetivos específicos: Apresentar as regras nacionais relacionadas ao financiamento privado de campanhas eleitorais (a legislação em vigor durante a campanha presidencial de 2014); Quantificar o total de doações privadas para os candidatos à presidência da república; Identificar os principais doadores empresariais; Identificar seus ramos de atuação; Investigar os principais serviços prestados (quando existirem), nos últimos quatro anos, pelos maiores doadores de campanha ao Governo Federal.

REFERENCIAL TEÓRICO

A primeira parte desta seção será dedicada à apresentação da legislação responsável por regular os donativos feitos por entidades privadas e eleitores para campanhas eleitorais que estavam em vigor durante as campanhas de 2014 no que concerne às regras oficiais que delimitaram as possibilidades de financiamento das campanhas dos onze candidatos à presidência da república. Tais regras são consideradas pela Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*), referência teórica fundamental deste trabalho, como essenciais para a compreensão das relações entre os agentes governamentais e privados envolvidos no ato de doação e suas possíveis conexões que lhes proporcionariam, nos termos desta abordagem, benefícios monopolísticos (comportamento *rent seeking*). Em seguida apresentar-se-á os principais elementos da *Public Choice* tendo como foco os elementos que concernem à maneira como os agentes envolvidos no processo eleitoral se relacionam.

Tratando-se dos aspectos legais referentes à regulamentação do financiamento de campanhas eleitorais, em um breve resumo, a normatização básica está estabelecida predominantemente na lei nº 9.504/97, sendo mais específicos os artigos de 17 a 27 (que tratam sobre a arrecadação e a aplicação de recursos), de 28 a 32 (da prestação de contas) e de 78 a 81 (das disposições transitórias). Acrescenta-se a essas disposições a previsão inserta no artigo 105 desta mesma lei que autoriza o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a expedição de instruções específicas para cada eleição e sobre como a legislação deve ser executada durante o processo eleitoral.

Todavia, a carta magna brasileira não dispõe diretamente das normas eleitorais. Sobre este assunto, sua redação afirma que o povo, sendo soberano (tal como o inscrito no artigo 1º, Parágrafo Único), deve ter seus interesses resguardados pelos políticos que o representa, ou seja, são inconstitucionais quaisquer influências, se não esta, capazes de levar os representantes eleitos a agir de modo a não respeitar o interesse público. Além disso, em seu Artigo 14º, § 9, a Constituição Federal estabelece que lei complementar regulará "casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato e "a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico [...]".

O sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil é um sistema misto: a lei n 9.096/95 estabelece aporte de recursos públicos via Fundo Partidário (art. 38), embora prevaleça no Brasil o financiamento privado de campanhas eleitorais. Além disso, esta mesma norma legal autoriza partidos políticos a utilizarem suas próprias disponibilidades de caixa para "aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos por pessoa física ou jurídica", proíbe as doações de determinados tipos de entidades e, para as que são permitidas, estabelece limites.

Nesse contexto, cabe a Justiça Eleitoral promover o cumprimento devido das regras disciplinadoras do financiamento de campanhas eleitorais em prol da transparência. Para tanto, todos os candidatos são obrigados a apresentar prestações de contas contendo todos os recursos arrecadados, suas respectivas fontes e os gastos distinguindo todos os recibos, notas fiscais e demais documentos comprobatórios das receitas recebidas e despesas realizadas. No que se refere à distribuição de recursos em caixa feita pelo partido ao candidato filiado, é notável que o partido não é obrigado a informar ao TSE todas as fontes de recursos creditados até que a prestação obrigatória de contas anuais seja enviada ao referido órgão público até o dia trinta de abril de cada ano, ou seja, qualquer repasse de recursos do partido ao candidato

não precisa ser registrada, na prestação de contas da campanha eleitoral, sob o nome daquele que fez a doação para o partido político.

Cabe também destacar que toda e qualquer movimentação de recursos financeiros que serão utilizados deve transitar exclusivamente em uma conta bancária específica aberta sob uma inscrição especial no CNPJ que é fornecido pela Secretaria da Receita Federal e aberta no início da campanha. Por último, ressalta-se que o descumprimento das legislações pode apenas acarretar a rejeição das contas das campanhas, mas não necessariamente o comprometimento da diplomação ou exercício do mandato efetivo.

A lei 9.504/97 estabelece que pessoas físicas podem doar até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição (não incluindo doações estimáveis em dinheiro, desde que estas não ultrapassem R\$ 50.000,00). Caso o candidato utilize recursos próprios, será delimitado pelo valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido. Segundo esta mesma lei, pessoas jurídicas são permitidas a fazer doações de até 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição. Doações de quantia acima dos limites estabelecidos por esta lei sujeitam o infrator o pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso. Pessoas jurídicas que forem infratoras estarão sujeitas à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos.

Além disso, o descumprimento das normas acima acarretaria a rejeição das contas de campanha, mas não o comprometimento da concessão de diploma ou do exercício do mandato efetivo. O controle de finanças de campanha eleitoral tem por base a correção formal das informações e documentos contábeis apresentados pelos responsáveis, a realidade da arrecadação e emprego dos recursos eleitorais. Segundo a jurisprudência preponderante:

“[...] proibições contidas na Lei Eleitoral devem ser entendidas no contexto de uma reserva legal proporcional, sob pena de violação a outros princípios constitucionais” (Min. Gilmar Mendes).

Assim, somente irregularidades que comprometam a legitimidade de todo o pleito é que poderão conduzir o Judiciário a decisões de cassação de diplomas ou mandatos. Para a lei nº 12.034/2009: *“Erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto da prestação de contas, que não comprometam o resultado, não acarretarão a rejeição das contas” (art. 30, §§ 2º e 2º-A).*

No tocante às sanções legais que devem ser aplicadas aos infratores das regras de arrecadação e aplicação de recursos financeiros de campanhas eleitorais, ressalta-se que não há na lei eleitoral qualquer previsão de punições, exceto a prevista no artigo 30-A, §2º, da Lei

nº 9.504/97 que diz que “Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negada diploma ao candidato, ou casado, se já houver sido outorgado”. Contudo, a jurisprudência dominante prevê que:

[...] para a incidência do art. 30-A da Lei nº 9.504/97, necessária prova da proporcionalidade (relevância jurídica) do ilícito praticado pelo candidato” pois “a sanção de negativa de outorga do diploma ou de sua cassação (§ 2º do art. 30-A) deve ser proporcional à gravidade da conduta e à lesão perpetrada ao bem jurídico protegido [...] (Min. Felix Fisher).

Quanto às contas declaradas das campanhas eleitorais para presidente da república de 2014, foram coletados os dados das receitas de todos os onze candidatos disponíveis no endereço online do Serviço de Prestação de Contas do Superior Tribunal Eleitoral, organizados de maneira individual (um banco de dados para cada candidato) e geral (um banco de dados contendo todas as doações de todos os candidatos juntos) de modo a identificar todos os doadores, identificar os registros no CNPJ das pessoas jurídicas envolvidas e identificar o grau de concentração do total de doações realizadas por cada empresa financiadora das campanhas (relativo ao total de cada candidato e ao total geral).

Em vista de buscar uma explicação e explorar a problemática evidenciada pelas relações devidas e indevidas entre grandes grupos empresariais e o setor público tal como é corrente no atual cenário econômico e político brasileiro e tendo como foco deste artigo as relações que podem ser evidenciadas no contexto das eleições para presidência da república em 2014, foi tomada como referência teórica básica a chamada Teoria da Escolha Pública (“Public Choice”) a qual, segundo Borsani é:

O estudo dos processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia, fundamentalmente os conceitos de comportamento racional e autointeresse que definem o homo oeconomicus. Trata-se de um método de análise baseado nos princípios econômicos e aplicado aos objetos de estudo da Ciência Política. (BIDERMAN, 2005).

Em outras palavras, a *Public Choice* é uma perspectiva econômica da atividade política. Suas origens remontam o período pós-Segunda Guerra quando eram predominantes as visões da teoria keynesiana que admitem como necessário e fundamental o papel o papel do Estado intervindo na economia devido a existencia de falhas de mercado (BRUE, 2006). Neste período tornou-se dominante a literatura sobre falhas de mercado e efeitos de bens públicos, economias de escala e externalidades, fatores que justificariam a atuação intervencionista e até mesmo a existência do Estado (a economia por si não seria capaz de alcançar um ponto ótimo de Pareto,

quando nenhum agente econômico é capaz de aumentar seu bem-estar sem reduzir o bem estar de outro agente). Assim, James M. Buchanan, Prêmio Nobel em Economia (1986) por seus trabalhos nesta área, questionou a validade do real interesse dos gestores públicos que controlavam o Estado e estudou o estado sob uma perspectiva racional e positiva, afirmando que a teoria e prática das finanças públicas precisavam de uma revisão levasse em conta os custos e benefícios individuais para os agentes envolvidos na tomada de decisão (BUCHANAN, 1962).

Tal racionalidade política é expressa na obra do economista Anthony Downs (DOWNS,1957) de modo análogo à racionalidade econômica que seria o comportamento referente aos meios pelos quais o homem busca atingir um fim estabelecido, não ao fim em si – “economistas postulam que tal fim para firmas é a maximização dos lucros enquanto que para os consumidores é a maximização de sua utilidade” (DOWNS, 1957). Assim, o que interessa na análise Downsiana é a descrição positiva dos meios pelos quais agentes racionais buscam atingir seus objetivos (qualquer comportamento considerado irracional, como necessidades emocionais, é desconsiderado). Todavia esta racionalidade do agente político é delimitada pelas incertezas em relação ao futuro, o que faz com que ele avalie as possibilidades de ganhos a serem obtidos tanto quanto os custos necessários para atingí-los, buscando o equilíbrio tal como na teoria econômica que busca uma explicação para o funcionamento dos mercados: “Quão menor for a previsibilidade da ordem social, maior será a incerteza e mais difícil o exercício da racionalidade do agente” (DOWNS,1957).

Neste contexto, outra consideração relevante para a compreensão do modelo é a ideia que todo governo procura maximizar o apoio político pois, em um sistema democrático, é desta forma que se atinge o poder e nele pode se manter, o que fundamenta a noção de “mercado eleitoral” em que a única restrição é a da constituição federal e da legislação que regulamenta o pleito, o apoio é conseguido por meio de eleições periódicas (como se fossem mercados competitivos) cujo fim é a seleção de um governo. Assim sendo, uma democracia não passaria de “um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesma, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas” (SCHUMPETER, 1942), sem qualquer consideração à existência de um “bem comum” orientador da atividade política e uma “vontade comum” que corresponde ao interesse pelo bem-estar geral, tal como era comum nos escritos iluministas.

A democracia, portanto, seria um processo (ou um método) e o Estado um instrumento pelo qual coalizões de indivíduos buscam satisfazer suas necessidades egoístas pois ele detém o poder de coação sobre todos os outros grupos da sociedade sem que haja contrapartida. Tais coalizões são, para Downs, os partidos políticos definidos como “equipes de pessoas que procuram controlar o aparato do governo (equipamento físico legal e institucional usado pelo governo para cumprir sua função) através da obtenção de cargo numa eleição” (DOWNS, 1957). Desse modo, as funções sociais são, em geral, subprodutos da ação humana, e as ambições privadas, seus fins e políticas são formuladas pelos partidos a fim de ganhar as eleições, e não o contrário, ou seja, os partidos não ganham as eleições para formular políticas. A função do partido, por conseguinte, é a promoção das ambições privadas de seus membros.

Além dos partidos políticos, em *Public Choice* considera-se outras maneiras de união entre agentes econômicos como lobbies e sindicatos, tendo sempre como razão impulsionadora pressionar o governo em prol de benefícios monopolistas (comportamento este denominado de *rent seeking*), mesmo que muitas vezes (mas não em todas, como é o caso de concessões) sua ação resulte não em benefícios exclusivos para os membros, mas em bens públicos disponíveis indiferentemente para todos (OLSON, 1965).

Cabe notar que cada grupo atua de maneira diferente de acordo com o seu tamanho e com o grau de valoração que cada indivíduo membro dá para o bem ou serviço público de modo a considerar a existencia de custos crescentes para a obtenção desses bens ou serviços em termos do nível de esforço, sendo que cada grupo é capaz de suportar uma função de custo diferente da de outros. Isso porque os indivíduos que compõem um grupo podem não ser os mesmos que compõem os demais, além de cada um ter um valor de benefício individual diferente que a oferta do bem ou serviço em questão resultaria. Portanto, o bem ou serviço público seria ofertado somente se o valor individual de algum membro relevante do grupo fosse superior ao custo necessário para a sua obtenção.

As ações do grupo dependem das ações individuais de seus membros que por sua vez dependem da vantagem percebida por cada um em agir de determinada maneira em relação a alternativas possíveis. Assumindo que os agentes atuantes neste modelo são dotados de racionalidade, ou seja, são capazes de avaliar as melhores estratégias para si e para o grupo, o plano de ação coletiva capaz de tornar máxima a diferença entre o valor individual na obtenção do bem ou serviço público e os custos necessários para obtê-los de maneira análoga ao princípio de maximização de lucro em microeconomia neoclássica.

Assim, a taxa de ganho para o grupo (valor marginal) deve exceder a taxa de aumento do custo de obtenção do bem público (custo marginal) para que haja produção, de modo proporcional ao múltiplo expresso pelo valor que o ganho para o grupo excede o ganho individual. Quando essas taxas se igualam considera-se que a quantidade ótima de bens coletivos para a obtenção individual foi alcançada. Portanto, o bem ou serviço público será produzido se o custo de produção for, no ponto ótimo para qualquer indivíduo membro do grupo, tão pequeno em relação ao ganho quanto for para o grupo como um todo, o que faria com que o ganho total excedesse o custo total tanto quanto o ganho individual excedesse o custo individual dos integrantes

Outro aspecto relevante referente à oferta de bens e serviços públicos encontra-se no fato de que, de modo imanente, a primeira unidade de um bem coletivo obtido será mais cara do que as unidades subsequentes, ou seja, os custos marginais são decrescentes. Tal fato serve como motivação para a formação de grupos que visem auferir esses benefícios do governo. Não bastaria saber se um grupo pequeno conseguirá bens coletivos mas principalmente se a quantidade de bens obtida será suficiente para que a condição de ótimo de Pareto seja alcançada (quando se torna impossível melhorar a situação de um membro do grupo sem piorar a situação de outro).

Destarte, devido à impossibilidade de um indivíduo excluir outro na obtenção do benefício que uma determinada quantidade de bem ou serviço público provê, nenhum membro teria qualquer incentivo individual para promover uma produção em proporções específicas pois esta será direcionada indistintamente para todos os membros com maiores ou menores razões entre o valor individual para si e o valor geral para o grupo. Portanto, como afirma Mancur Olson: *“just as there is a tendency for large groups to fail to provide themselves with any collective good at all, so there is a tendency in small groups toward a suboptimal provision of collective goods”* (OLSON, 1965).

Em outras palavras, quanto maior for o número de membros em um grupo menor será a fração individual entre o valor para o membro e o valor para o grupo do montante total de benefício e, portanto, maior será a tendência do grupo a conseguir uma quantidade subótima (quanto maior o grupo, menos eficiente ele será).

Além dessa fração individual, é notável a influência do tamanho de cada membro (ou a extensão do ganho individual – necessidade de haver oferta do bem público) para a ação coletiva do grupo: um grupo composto por membros de diferentes tamanhos e, portanto, diferentes frações individuais entre valor para si e valor para o grupo tenderão em menor grau a

uma condição subótima pois nenhum membro terá incentivo para obter mais bens coletivos no ponto em que o membro com a maior necessidade de obtenção do bem conseguiu a quantidade que era seu objetivo. Uma consequência relevante deste fato diz que, em grupos pequenos, havendo um membro de grande tamanho haverá uma tendência sistemática para exploração deste pelos membros menores pois os esforços (custos individuais) para a obtenção do bem público seria menor nesta situação do que se estivesse em um grupo maior.

Em suma, a condição necessária para a oferta ótima de um bem coletivo ocorre quando o custo marginal de unidades adicionais desse bem se iguala de modo exato e proporcional aos benefícios adicionais. Somente assim cada membro terá seu custo marginal individual igual ao benefício marginal individual. Qualquer outra situação que venha a ocorrer será uma situação em que a oferta de bens públicos é subótima.

No tocante à lógica da tomada de decisão governamental, desconsiderando-se incertezas no modelo, o objetivo do governo é a maximização do apoio político recebido e que, de modo análogo ao modelo neoclássico da firma em mercados competitivos (e o que acima foi expresso para explicar a ação de grupos de interesse), os partidos políticos em suas campanhas buscam igualar o ganho de votos marginal por recurso gasto à perda de votos marginal do recurso financiado, podendo inclusive inovar em sua atuação de modo a atender novas demandas sociais e a se manter tecnicamente nivelado à concorrência conforme as configurações assumidas pela chamada “demanda eleitoral”. Além disso, cabe notar que os determinantes do voto do eleitor são a renda de utilidade auferida pelas decisões do governo e a comparação entre as características das ações concorrentes e as propostas dos partidos opositores (e, sob incerteza, o grau de confiança e informação de cada parcela do eleitorado), o que influencia nas estratégias partidárias e ideológicas dos partidos em concorrência para conquistar a maior parcela possível dos votos.

METODOLOGIA

Com o objetivo central de apresentar as características do financiamento da campanha eleitoral para a presidência da república de 2014, propôs-se realizar uma pesquisa de caráter exploratório-descritivo e qualitativo.

Pesquisas exploratório-descritivas caracterizam-se por objetivar uma explicação acerca de um determinado problema, proporcionando ao pesquisador maiores conhecimentos sobre o tema em estudo (ordem intelectual), e descrever as características de uma população ou

fenômeno, podendo-se estabelecer correlações entre as variáveis trabalhadas e definir a natureza desta relação (GIL, 1999).

Quanto ao caráter qualitativo desta pesquisa, Minayo (1993) atesta que este tipo de abordagem é um modo adequado para desvendar a natureza de um fenômeno social, ao pesquisador coletar os dados na realidade pesquisada para, posteriormente, analisá-los de modo indutivo. As interações e os documentos, segundo Flick (GIBBS, 2009), são considerados como formas de constituir, de forma conjunta (ou conflituosa), processos e artefatos sociais.

Deste modo, propôs-se coletar e analisar os dados pelos seguintes meios: Serviço de Prestação de Contas do Superior Tribunal Eleitoral (disponível em: <<http://inter01.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2014/abrirTelaReceitasCandidato.action>>, bibliografias, serviço Bloomberg e o jornal Valor Econômico).

Quanto aos procedimentos, inicialmente foram estudadas as características da Legislação em vigor no ano de 2014 que estabeleceram as normas e regulamentações concernentes às doações privadas para campanhas eleitorais, tendo como foco as doações de pessoas jurídicas. Feito isso, coletou-se os valores totais doados a todos os candidatos à Presidência da República junto ao Serviço de Prestação de Contas eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), evidenciando o grau de concentração entre os principais candidatos e empresas, além de ter-se identificado os ramos de atuação dos principais doadores.

Feito o levantamento de dados, foi analisado o conteúdo de notícias dos últimos quatro anos referentes às principais empresas doadoras de recursos financeiros para as campanhas eleitorais presidenciais, obtidas do histórico de notícias do jornal Valor Econômico, para investigar os principais serviços prestados e potenciais interesses envolvidos.

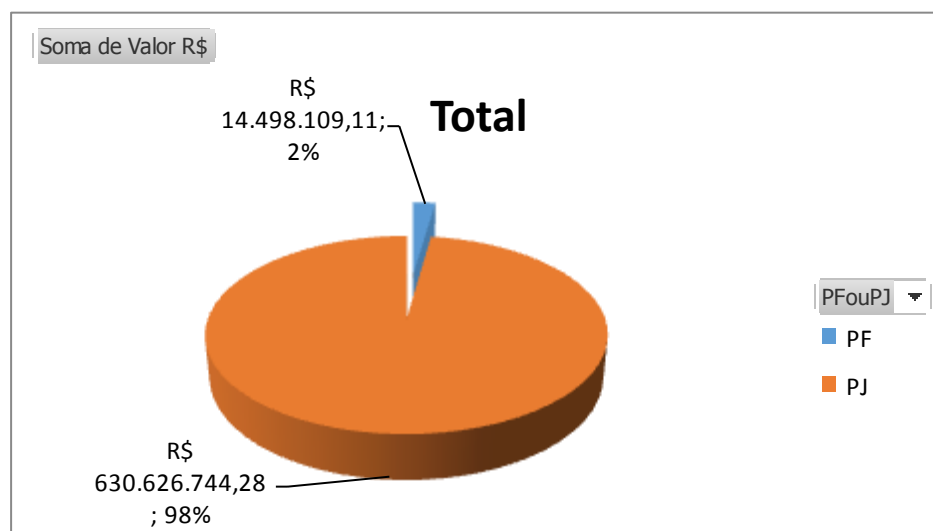
RESULTADOS E DISCUSSÃO

Baseado nos dados levantados no sistema do Tribunal Superior Eleitoral (STE), assumindo a Teoria da Escolha Pública como referência básica para relacionar os agentes envolvidos no ato de financiamento de campanha, ou seja, entre os partidos políticos e grupos de interesse (empresas privadas) e no levantamento de notícias relativas às 10 empresas que concentram o maior volume de doações gerais (somando-se as que todos os candidatos receberam) identificou-se “possíveis interesses” no relacionamento entre as entidades pesquisadas na atuação do setor público brasileiro e sua influência nos eventos políticos e econômicos do país, desde a composição de pastas ministeriais a preferências na obtenção de

concessões e contratos. Cabe relevar que a escolha por pesquisar as notícias das 10 principais doadoras se deve principalmente ao grau de concentração de doações que estas realizaram frente ao total acumulado das demais, o que, no contexto da *Public Choice*, sugere que o fluxo de benefícios auferidos pelos grupos individualmente seria superior aos seus custos, ou seja, esses grupos podem estar considerando a oferta de determinados bens e serviços provenientes do setor público como sendo de considerável interesse, o que pode representar os interesses médios dos demais doadores (sozinhos concentram mais de 39.66% do total de R\$ 645.124.853,40 movimentado somente na campanha presidencial).

O gráfico abaixo expõe um resumo geral sobre os montantes movimentados e declarados ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pelos 11 candidatos à presidência da república durante o período eleitoral de 2014. Cabe ressaltar que, do total de 2349 doadores individuais, 453 (ou 19,28%) são Pessoas Jurídicas e 1896 (ou 80,71%) Pessoas Físicas, com destaque para o fato de que apenas 98 Pessoas Físicas fizeram doações iguais ou superiores a R\$ 10.000,00 e todas ligadas a alguma entidade empresarial sendo de sua propriedade ou sendo administrador(a) de altos cargos. Mas o grande destaque no tocante ao grau de concentração do volume de doações de Pessoas Jurídicas pois apenas as 65 maiores doadoras (ou as 14,34% se comparadas ao total de PJs) concentram 80% ou R\$ 484.072,566,92 de todos os recursos movimentados e as 235 maiores (ou 51,87% do total de PJs) alçam a margem de 90,02% ou R\$ 580.759,184,45 de concentração de recursos.

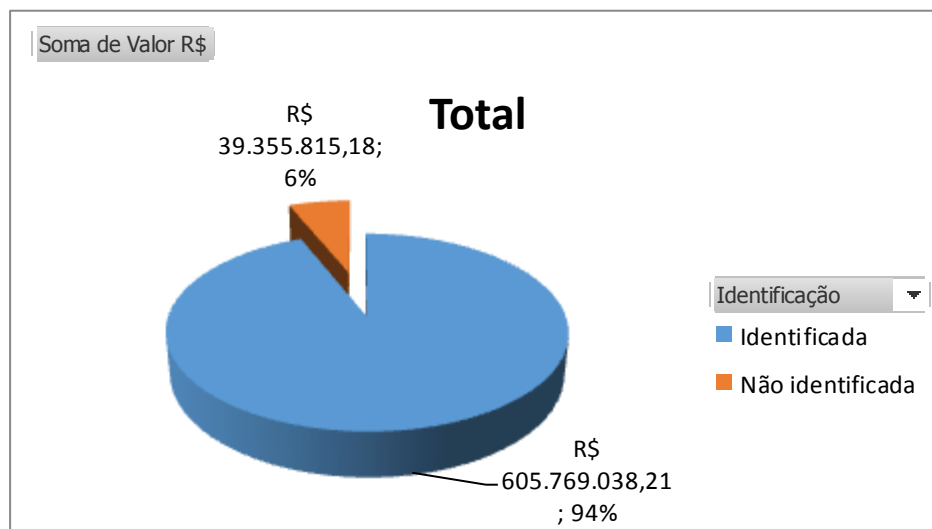
Gráfico 1: Doações Identificadas e não identificadas. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração do autor



Quanto aos valores não identificados e utilizados na campanha presidencial de 2014, estes são originários dos caixas dos próprios partidos dos candidatos do caixa de partidos aliados ou mesmo de outros candidatos a cargos públicos. Todavia, os recursos de caixa dos partidos podem ter origens diferentes. Estando em vigência um sistema de financiamento de campanhas misto, parte dos recursos dos caixas dos partidos podem ser oriundos tanto de repasses do Fundo Partidário autorizados pela Justiça Eleitoral ao longo do ano quanto de empresas que optem por orientar seus recursos não diretamente para o agente político de seu interesse, mas para o partido o qual o candidato é filiado (ou para os aliados do candidato) para que, em um segundo momento, possa direcionar a “doação indireta” para candidatos, além de aplicações financeiras e outras fontes menos expressivas.

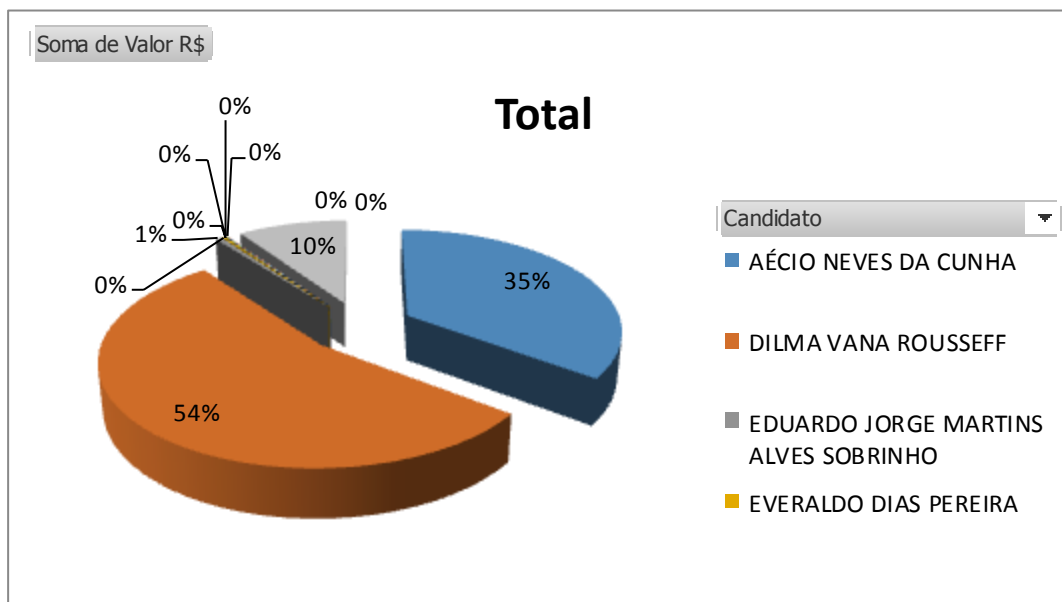
Outra espécie de manobra observada no conjunto de doações também permitiu que maiores quantidades de recursos fossem direcionadas aos candidatos. É comum que um única empresa tenha diversos controladores e estes, por sua vez, tenham participação acionária em diversas empresas e influencia sobre os conselhos administrativos destas. Isso permite, dentro da legalidade, que diversas empresas de um único grupo efetuem pagamentos aos partidos e aos candidatos de sua preferência de modo a não infringir os limites estabelecidos pela Lei nº 9.504/97 pois esta considera cada Pessoa Física e Jurídica individualmente, ignorando quaisquer relações existentes entre outras entidades empresariais. Além disso, os próprios administradores e proprietários Pessoas Físicas podem oferecer seus recursos pessoais (monetários ou não) mesmo que suas empresas sejam também doadoras, tal como foi observado, por exemplo, pelos cinco maiores doadores PF gerais identificados: Tasso Ribeiro Jereissati (Grupo Jereissati, R\$ 1,199,993.98), Guilherme Peirão Leal (Natura S.A., R\$ 625,400.00), Fabio Roberto Chimenti Auriemo (JHSF, R\$ 549,988.40), Ana Carolina Borges Torrealba Affonso e Celina Borges Torrealba Capri (ambas ligadas ao Grupo Libra S.A., R\$ 1,000,000.00 somadas). O gráfico a seguir evidencia a distribuição de montantes de origem identificada e não identificada utilizados nas campanhas:

Gráfico 2: Recursos Identificados e não identificados. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração do autor.



Outro fato relevante sobre o tema tratado encontra-se nos destinos de tais doações. Absolutamente todos os maiores doadores distribuíram seus recursos para pelo menos dois candidatos diferentes, sendo concentrados predominantemente nas contas de Dilma Rousseff (PT), Aécio Neves (PSDB) e Marina Silva e Eduardo Campos (PSB), respectivamente de acordo com o grau de concentração tal como é notável no Gráfico 3 abaixo. Os demais candidatos receberam quantias pouco expressivas, sendo predominante o uso de recursos do Fundo Partidário para se financiar, acumulando pouco mais de 1% do total. Além disso, as 90% maiores Pessoas Jurídicas doadoras também apresentam outra semelhança considerável: os setores em que atuam, sendo todos altamente correlacionados a atividade governamental (como concessões, licitações e contratos afins) ou de empresas estatais brasileiras (principalmente a Petróleo Brasileiro S.A., ou Petrobras). São os principais setores, em termos individuais e não de montantes doados: Construção Civil (11,2%), Infraestrutura (9%), Mercado Financeiro (8,1%), Transporte e Logística (6,7%), Energia (5,4%), Óleo & Gás, Indústria de Base e Mineiraço (9,4%), sendo que uma mesma empresa pode atuar em diferentes setores.

Gráfico 3: Distribuição de recursos por candidato. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração do autor



Para identificar possíveis interesses existentes entre os grupos privados doadores de campanha e os agentes políticos recebedores de recursos foi levantada informações dos 11 maiores grupos doadores em termos gerais (tabela 1) com dados de reportagens e notícias do jornal Valor Econômico entre 2011 e 2015. Os resultados encontrados indicam que os interesses desses grupos econômicos mostram-se presentes na composição burocrática do Estado Brasileiro (como no caso de que o ex-ministro da Agricultura Marcus Vinicius Pratini de Moraes e o atual ministro da Fazenda Henrique Meireles tenham passagens pelo conselho de administração da maior empresa doadora de campanha, a JBS S.A.), em financiamentos do BNDES (Em 2015 a Polícia Federal de Curitiba solicitou à Justiça Federal a quebra de sigilo envolvendo os financiamentos internacionais do BNDES com a Odebrecht e Andrade Gutierrez entre 1994 e 2002), preferências irregulares na obtenção de contratos com a Petrobras (como evidenciado pelo cartel formado pelas principais empreiteiras brasileiras e que hoje são investigadas pela Operação Lava-Jato, sendo que diversos executivos de empresas como UTC Engenharia S.A., OAS S.A., Andrade Gutierrez, BTG Pactual, dentre outras), ou até mesmo preferências regulares na formulação de políticas públicas (que talvez tenha influenciado a senadora Kátia Abreu que chegou a citar a Sucocítrico Cutrale Ltda. Como exemplo da necessidade de aprovar a chamada “Lei de terceirização de mão-de-obra”), influência sobre os interesses nacionais no tocante à política de comércio exterior (como a que permitiu a expansão da Ambev S.A. – controladora da CRBS S.A. – pelo Caribe por meio de fusão com a argentina Quilmes, financiada pelo BNDES), dentre outras possíveis relações identificadas.

Tabela 1: As onze maiores doadoras para campanhas. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração do autor

Posição	Doador	Doação	% Acumulado
1	JBS S.A.	R\$ 112,017,691.06	17.36%
2	CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S.A	R\$ 34,602,406.37	22.73%
3	CERVEJARIA PETROPOLIS S/A	R\$ 17,768,500.00	25.48%
4	GERDAU ACOS ESPECIAIS S.A	R\$ 14,812,233.21	27.78%
5	CONSTRUTORA OAS S/A	R\$ 14,528,654.70	30.03%
6	SUCOCITRICO CUTRALE LTDA	R\$ 14,299,735.80	32.25%
7	AMIL ASSISTENCIA MEDICA INTERNACIONAL S/A	R\$ 12,139,915.91	34.13%
8	ITAU UNIBANCO SA	R\$ 12,049,865.29	36.00%
9	UTC ENGENHARIA S.A.	R\$ 11,859,781.08	37.83%
10	CRBS S.A.	R\$ 11,786,358.99	39.66%
11	BANCO BTG PACTUAL S.A	R\$ 11,531,033.92	41.45%

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou expor as características do financiamento privado da campanha eleitoral de 2014 para a Presidência da República de modo a identificar os principais agentes e interesses envolvidos no pleito. Com tal objetivo em mente, sob a ótica da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) o grau de concentração de donativos predominantemente investido por grandes grupos privados aos candidatos com maiores chances de conseguir tomar posse no cargo de Presidente da República e a correlação entre as suas atividades em seus setores de atuação e as decisões tomadas por agentes governamentais sugere que a influência do poder econômico sobre o exercício de cargos público, apesar de ser considerada inconstitucional, faz-se presente na democracia brasileira.

Além disso, os atuais desdobramentos das investigações da Polícia Federal no âmbito da chamada “Operação Lava-Jato”, na qual diversos executivos das grandes empreiteiras brasileiras estão sendo indiciados e presos por formação de organização criminosa, corrupção, lavagem de dinheiro, formação de cartel, dentre outras acusações, devido a utilização de recursos impróprios em campanhas eleitorais para conseguir vantagens sobre concessões ao redor do país e algumas no exterior e contratos com a Petrobras, contribuem para considerar a existência de elos entre os chamados em *Public Choice* de grupos de interesse e partidos políticos na competição existente no “mercado eleitoral”.

Contudo, não necessariamente doações de campanhas representam ilegalidades em democracias. O próprio sistema democrático permite (e a certo grau torna necessária) a aproximação entre entidades públicas e privadas já que suas ações e decisões influenciam o comportamento de todos os integrantes de uma sociedade em que existe iniciativa privada.

Por fim, há um último aspecto relevante sobre o tema aqui tratado. O Supremo Tribunal Federal, no dia 17 de outubro de 2015, por maioria e nos termos do voto do ministro relator, Luiz Fux, “julgou improcedente em parte o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais [...]”, ou seja, a partir das eleições de 2016 doações de empresas e demais pessoas jurídicas para candidatos que venham a concorrer a cargos eletivos estão legalmente proibidas.

Esta foi uma solução encontrada para minimizar a influência dos grupos econômicos visto que as recentes investigações da Polícia Federal e do Ministério Público revelaram que tal fator contribui de modo inconstitucional para a democracia representativa no Brasil. Contudo, uma leitura de tal decisão não elimina em sua totalidade as doações de pessoas jurídicas para campanhas pois estas ainda podem distribuir seus recursos para os partidos políticos em períodos distintos e estes poderiam considerar esses recursos como seu próprio caixa e, assim, distribuí-los aos candidatos.

REFERÊNCIAS

BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BORSANI, P. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. In: BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública”. Lua Nova, n. 53, p. 159-179, 2001.

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação eleitoral: normas constitucionais, código eleitoral e legislação correlata. 5. ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara, 2010.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. The calculus of consent. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “Política” na escolha pública. Revista Estratégica, v. 10, n. 1, 2013.

DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: Edusp, 1999.

ELEIÇÕES SERÃO DEFINIDAS PELO 'IGNORANTE RACIONAL', entrevista do cientista político Marcus André Melo. Veja, São Paulo, 04 out. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/eleicoes-serao-definidas-pelo-ignorante-racional>>. Acesso em: 31 out. 2014.

LAZZARINI, Sérgio G. Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares (Constituição federal, Lei de inelegibilidade, Lei dos partidos políticos, leis das eleições e principais resoluções do Tribunal Superior Eleitoral). 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARSHALL, Alfred. Principles of Economics. Amherst, NY: Prometheus Books, 1997.

MCNUTT, P. A. The Economics of Public Choice. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1996.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?. *Análise Social*, p. 419-442, 1997.

SILVEIRA, A. M. da. A sedição da escolha pública: variações sobre o tema de revoluções científicas. *Revista de economia política*, v. 16, n. 1, p. 37-56, 1996.

SILVEIRA, Antonio Maria da. A perspectiva da escolha pública ea tendência institucionalista de Knight. *Revista Brasileira de Economia*, v. 50, n. 1, p. 111-134, 1996.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Capitalism, socialism, and democracy. New York: Harper, 1950.

TULLOCK, Gordon. On voting: a public choice approach. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.

Contatos: gabriel_victor.almeida@live.com e paulo.scarano@mackenzie.br